

Sag C-162/21**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

11. marts 2021

Forelæggende ret:

Conseil d'État (Belgien)

Afgørelse af:

16. februar 2021

Sagsøgere:

Pesticide Action Network Europe ASBL

Nature et Progrès Belgique ASBL

TN

Sagsøgt:

État belge

I. Hovedsagens genstand

- 1 Neonicotinoider er insekticider, der i stor udstrækning anvendes i konventionelt landbrug, navnlig gennem øget anvendelse af teknikken til bejdsning af frø: I stedet for at blive sprøjtet ud over vegetationen, anvendes neonicotinoiderne forebyggende på frøene inden såningen.
- 2 Thiamethoxam og clothianidin er molekyler af gruppen neonicotinoider, som udgør det aktive stof i forskellige plantebeskyttelsesmidler.
- 3 Disse to aktivstoffer, der oprindeligt var godkendt af Europa-Kommissionen, blev efterfølgende omfattet af strenge begrænsninger, bl.a. i de seneste gennemførelsesforordninger 2018/784 (»clothianidin«) og 2018/785 (»thiamethoxam«) af 29. maj 2018, der forbød anvendelsen heraf, »undtagen i permanente væksthuse«. Disse gennemførelsesforordninger forbød desuden fra den 19. december 2018 markedsføring og anvendelse af frø, der er behandlet med

plantebeskyttelsesmidler indeholdende clothianidin eller thiamethoxam, undtagen med henblik på dyrkning i permanente væksthuse.

- 4 I efteråret 2018 meddelte État belge (den belgiske stat) ikke desto mindre seks godkendelser af markedsføring af plantebeskyttelsesmidler baseret på clothianidin (insekticidet »Poncho Beta«) og thiamethoxam (insekticiderne »Cruiser« og »Cruiser 600 FS«) med henblik på behandling af frø til visse afgrøder, herunder roer, samt såning heraf på åben mark, for en periode, der i det væsentlige dækkede foråret 2019.
- 5 Sagsøgerne er dels to foreninger, der arbejder for bekæmpelse af pesticider og fremme af biodiversiteten, dels en biavler. Sagsøgerne har anført, at talrige videnskabelige undersøgelser har påvist, at anvendelsen af neonicotinoider, navnlig thiamethoxam og clothianidin, indebærer betydelige risici for visse andre dyr end de omhandlede skadedyr, i særdeleshed for bier, humlebier og andre honningsugende insekter. Sagsøgerne har bl.a. gjort gældende, at Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet (EFSA) er af den opfattelse, dels at anvendelsen af frø, der er bejdset med midler indeholdende thiamethoxam, indebærer en høj risiko for honningbier og humlebier på grund af disse stoffers persistens i de afgrøder, der dyrkes efter anvendelsen af frø, dels at det ikke er godtgjort, at en sådan anvendelse kun udgør en ubetydelig risiko for solitære bier, således at det i medfør af forsigtighedsprincippet må formodes, at der foreligger en høj risiko. Nævnte autoritet har ifølge sagsøgerne draget den samme konklusion med hensyn til midler indeholdende clothianidin.
- 6 Sagsøgerne har kritiseret de af État belge (den belgiske stat) meddelte godkendelser for at forlænge markedsføringen og anvendelsen af behandlede frø i det fri, hvilket har været forbudt siden den 19. december 2018, og frygter, at godkendelserne fornyes mange år frem. Det er ifølge sagsøgerne med urette, at État belge (den belgiske stat) har forsøgt at begrunde disse godkendelser med henvisning til den undtagelsesordning, der er indført i artikel 53 i forordning nr. 1107/2009. Ved stævning af 21. januar 2019 har de derfor anlagt et søgsmål ved Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) med påstand om annullation af de nævnte godkendelser og støttet på en tilsidesættelse af EU-retten, idet de har nedlagt påstand om, at godkendelserne øjeblikkeligt inddrages.
- 7 État belge (den belgiske stat) har fremhævet, at de omhandlede midler har været godkendt og anvendt i mange år, og at anvendelsen heraf kun har været begrænset til dyrkning i væksthuse siden september 2018. Anvendelsesbetingelserne for disse midler gør det muligt at undgå, at de udgør en uacceptabel risiko for honningbier, og pålægger generelt at undgå dyrkning af planter, der tiltrækker bier, inden for fem år efter den høst, der opnås ved såning af behandlede frø. Disse frø berører desuden alene afgrøder, der høstes inden blomstringen, hvilket gør det muligt at undgå enhver kontakt mellem planten og bien. Ifølge État belge (den belgiske stat) har sagsøgerne ikke godtgjort, at de undersøgelser, som de har påberåbt sig, er relevante, og har ikke fremlagt oplysninger, der kan begrunde en

pludselig og absolut hindring for anvendelsen af disse midler under de betingelser, der er fastsat i de anfægtede godkendelser.

- 8 Den almennyttige forening Confédération des Betteraviers Belges (sammenslutning af sukkerroedyrkere, Belgien, herefter »CBB«) repræsenterer ca. 8 200 ejere af sukkerroeplantager i Belgien. Aktieselskaberne Isera & Scaldis Sugar og Raffinerie Tirlemontoise er de eneste to medlemmer af den almennyttige forening Société générale des fabricants de sucre de Belgique (alment selskab for sukkerproducenter, Belgien, herefter »SUBEL«), der repræsenterer nævnte producenters interesser. Aktieselskabet Sesvanderhave har indgivet to ansøgninger om godkendelse vedrørende anvendelse af de omhandlede insekticider. Disse procesdeltagere har interveneret til støtte for de af État belge (den belgiske stat) fremsatte påstande.
- 9 CBB har gjort gældende, at en annullation af de anfægtede afgørelser vil medføre et betydeligt indtægtstab for de landbrugere, som CBB repræsenterer. SUBEL har gjort gældende, at en annullation af afgørelserne på kort sigt vil medføre et rentabilitetstab for sukkerfabrikkerne. Såvel CBB som SUBEL er af den opfattelse, at en sådan annullation på langt sigt vil kunne føre til, at (en del af) sukkerindustrien i Belgien ophører.
- 10 Ved dom af 5. juni 2019 gav Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) afslag på den begæring om midlertidig inddragelse, som var knyttet til annullationssøgsmålet.
- 11 Ved dom af 16. februar 2021 har Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) indgivet den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen, idet den udtrykkeligt har henvist til redegørelsen for de faktiske omstændigheder i førnævnte dom.

II. Anførte EU-retlige forskrifter

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

- 12 Artikel 35 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«)¹ med overskriften »Sundhedsbeskyttelse« har følgende ordlyd:

»Enhver har ret til at få adgang til forebyggende sundhedsydelse og til at modtage lægehjælp på de betingelser, der er fastsat ved national lovgivning og praksis. Der skal sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Unionens politikker og aktiviteter.«
- 13 Chartrets artikel 37 med overskriften »Miljøbeskyttelse« fastsætter:

¹ – EUT 2007, C 303, s. 1.

»Et højt miljøbeskyttelsesniveau og forbedring af miljøkvaliteten skal integreres i Unionens politikker og sikres i overensstemmelse med princippet om en bæredygtig udvikling.«

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/128/EF af 21. oktober 2009 om en ramme for Fællesskabets indsats for en bæredygtig anvendelse af pesticider

14 Artikel 14, stk. 1, i direktiv 2009/128², der har overskriften »Integreret bekæmpelse af skadegørere«, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til fremme af bekæmpelse af skadegørere med lavt pesticidforbrug, idet man, når det er muligt, prioriterer ikke-kemiske metoder, således at professionelle brugere af pesticider blandt de former for praksis og produkter, der kan bruges til behandling af den samme skadegører, skifter til dem, der belaster menneskers sundhed og miljøet mindst. [...]«

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21. oktober 2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414/EØF

15 I artikel 2 i forordning nr. 1107/2009 fastlægges anvendelsesområdet for forordningen:

»1. Denne forordning finder anvendelse på produkter i den form, hvori de leveres til brugeren, bestående af eller indeholdende aktivstoffer, safenere eller synergister og bestemt til et af følgende formål:

- a) at beskytte planter eller planteprodukter mod alle skadegørere eller at forebygge angreb fra sådanne skadegørere, medmindre hovedformålet med det pågældende produkt må anses for at være af hygiejnemæssig karakter snarere end beskyttelse af planter eller planteprodukter
- b) at påvirke planterets livsprocesser, f.eks. ved at indvirke på planterets vækst, på anden måde end som næringsstof eller biostimulant til planter
- c) at konservere planteprodukter, for så vidt de pågældende stoffer eller produkter ikke er omfattet af særlige fællesskabsbestemmelser om konserveringsmidler
- d) at ødelægge uønskede planter eller plantedele, bortset fra alger, medmindre produkterne anvendes på jord eller vand for at beskytte planter

² – EUT 2009, L 309, s. 71.

- e) at bremse eller forebygge uønsket vækst af planter, bortset fra alger, medmindre produkterne anvendes på jord eller vand for at beskytte planter.

Disse produkter er i det følgende benævnt »plantebeskyttelsesmidler«.

- 16 Artikel 3 fastsætter definitioner i forordningens forstand, bl.a. definitionen af »planter«, hvorved der forstås »levende planter og levende plantedele, herunder friske frugter, grøntsager og frø«.
- 17 I artikel 4 fastlægges kriterierne for godkendelse af aktivstoffer:

»1. Et aktivstof godkendes i overensstemmelse med bilag II, hvis det på grundlag af den foreliggende videnskabelige og tekniske viden og under hensyntagen til godkendelseskriterierne i punkt 2 og 3 i samme bilag kan forventes, at plantebeskyttelsesmidler indeholdende det pågældende aktivstof vil opfylde betingelserne i stk. 2 og 3.

[...]

3. Plantebeskyttelsesmidler skal, anvendt i overensstemmelse med god plantebeskyttelsespraksis og under realistiske anvendelsesbetingelser, opfylde følgende krav:

- a) de skal være tilstrækkeligt effektive
- b) de må ikke have umiddelbare eller forsinkede skadelige virkninger for menneskers sundhed, herunder for sårbare grupper, eller dyrs sundhed, hverken direkte eller via drikkevandet (under hensyntagen til produkter, der fremkommer ved behandling af drikkevand), fødevarer, foder eller luften, eller konsekvenser på arbejdspladsen eller via andre indirekte virkninger – idet kendte kumulative og synergistiske virkninger tages i betragtning, såfremt der foreligger videnskabelige metoder, der er godkendt af autoriteten, til vurdering af sådanne virkninger, eller for grundvandet
- c) de må ikke have nogen uacceptabel indvirkning på planter eller planteprodukter
- d) de må ikke forårsage unødvendig lidelse og smerte hos de hvirveldyr, der skal bekæmpes
- e) de må ikke have nogen uacceptabel indvirkning på miljøet, idet der især tages hensyn til følgende aspekter, såfremt der foreligger videnskabelige metoder, der er godkendt af autoriteten, til vurdering af sådanne virkninger:

- i) skæbne og udbredelse i miljøet, navnlig forurening af overfladevand, herunder vand i flodmundinger og kystvand, grundvand, luft og jord, under inddragelse af steder langt fra anvendelsesstedet som følge af transport i miljøet over store afstande
- ii) indvirkning på arter uden for målgruppen, herunder på disse arters vedvarende adfærd
- iii) indvirkning på biodiversiteten og økosystemet[.]«

18 Artikel 28, stk. 1, er affattet således:

»1. Et plantebeskyttelsesmiddel må ikke markedsføres eller anvendes, medmindre det er godkendt i den pågældende medlemsstat i henhold til denne forordning.«

19 Artikel 29, stk. 1, litra a), har følgende ordlyd:

»1. Med forbehold af artikel 50 kan et plantebeskyttelsesmiddel kun godkendes, hvis det i henhold til de ensartede principper nævnt i stk. 6 opfylder følgende krav:

a) dets aktivstoffer, safenere og synergister er godkendt [...]«

20 I henhold til artikel 53 (»Nødsituationer i forbindelse med plantebeskyttelse«), stk. 1 og 4:

»1. Uanset artikel 28 kan en medlemsstat for en periode på indtil 120 dage under særlige omstændigheder tillade, at plantebeskyttelsesmidler markedsføres med henblik på en begrænset, kontrolleret anvendelse, hvis det skønnes nødvendigt på grund af en fare, som ikke kan bekæmpes på nogen anden rimelig måde.

[...]

4. Stk. 1-3 finder ikke anvendelse på plantebeskyttelsesmidler, der indeholder eller består af genetisk modificerede organismer, medmindre en sådan udsætning er godkendt i henhold til direktiv 2001/18/EF.«

Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 af 25. maj 2011 om gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 for så vidt angår listen over godkendte aktivstoffer, som ændret ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/784 og (EU) 2018/785

- 21 Artikel 1 i forordning nr. 540/2011³, som ændret ved gennemførelsesforordning (EU) 2018/784⁴ og (EU) 2018/785⁵, bestemmer:

»Aktivstofferne i bilaget til nærværende forordning betragtes som godkendt i henhold til forordning (EF) nr. 1107/2009.«

- 22 Følgende fremgår af del A i nummer 121 i bilaget til nævnte forordning:
»[Clothianidin] [m]å kun tillades anvendt som insekticid, i permanente væksthuse eller til behandling af frø, der kun påtænkes anvendt i permanente væksthuse. Den deraf resulterende afgrøde skal forblive i et permanent væksthuse i hele sin livscyklus.«
- 23 I medfør af del A i nr. 140 i samme bilag er anvendelsen af thiamethoxam omfattet af enslydende begrænsninger.

III. De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 24 Sagsøgerne har kritiseret de anfægtede afgørelser for at tillade, at thiamethoxam eller clothianidin kan markedsføres med henblik på anvendelse på åben mark, selv om anvendelsen af disse stoffer i frilandsafgrøder er forbudt i henhold til EU-retten.
- 25 De har fremsat et enkelt anbringende, der består af tre led, og som i det væsentlige vedrører tilsidesættelse af chartret, af direktiv 2009/128, af forordning nr. 1107/2009 og af gennemførelsesforordning nr. 540/2011.

Det eneste anbringendes første led

Sagsøgernes synspunkter

- 26 Sagsøgerne er af den opfattelse, at anvendelsesområdet for artikel 53 i forordning nr. 1107/2009 hverken omfatter markedsføring af eller såning på åben mark af frø,

³ – EUT 2011, L 153, s. 1.

⁴ – Gennemførelsesforordning af 29.5.2018 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 for så vidt angår godkendelsesbetingelserne for aktivstoffet clothianidin (EUT 2018, L 132, s. 35).

⁵ – Gennemførelsesforordning af 29.5.2018 om ændring af gennemførelsesforordning (EU) nr. 540/2011 for så vidt angår godkendelsesbetingelserne for aktivstoffet thiamethoxam (EUT 2018, L 132, s. 40).

der er behandlet med de pågældende stoffer. De har støttet denne opfattelse på følgende argumenter:

- Ordlyden af artikel 53 begrænser denne bestemmelses anvendelsesområde til »markedsføring af plantebeskyttelsesmidler«.
- Artikel 53 udgør en undtagelse til artikel 28 om markedsføring og anvendelse af plantebeskyttelsesmidler, men ikke til artikel 49 om markedsføring og brug af behandlede frø.
- Formålet med artikel 53 er at gøre det muligt for medlemsstaterne at iværksætte en øjeblikkelig indsats i tilfælde af forekomst af en parasit, der kan forårsage alvorlig skade. Den typiske indsats består i at oversprøjte de angrebne planter eller at behandle jorden ved planternes stængler. Behandling af frø inden såningen og dermed inden, at der opstår nogen fare, er en forebyggende foranstaltning, ikke en nødforanstaltning.
- Det fremgår af 13. betragtning til gennemførelsesforordning 2018/784 og 2018/785, at »[markedsføring og anvendelse af frø, der er behandlet med plantebeskyttelsesmidler indeholdende clothianidin [eller thiamethoxam]], [u]nder hensyntagen til risikoen for bier i forbindelse med behandlet frø bør [...] være omfattet af samme begrænsninger som anvendelsen af clothianidin [og thiamethoxam]«. Dette krav om, at reglerne for anvendelsen af frø skal bringes i overensstemmelse med reglerne for anvendelsen af aktivstoffer, viser, at der er tale om to adskilte regelsæt, hvilket bekræftes af de pågældende forordningers retsgrundlag, som omfatter ikke alene artikel 21, stk. 3, i forordning nr. 1107/2009, men ligeledes artikel 49, stk. 2, heri.
- EU-lovgiver har fastsat bestemmelser, der udtrykkeligt omhandler behandlede frø, ud fra en bevidsthed om, at disse frø har en særlig beskaffenhed. Dette lovgivningsmæssige valg bekræfter, at artikel 53 ikke finder anvendelse på behandlede frø, idet disse ikke er et »plantebeskyttelsesmiddel«, men »planter« som omhandlet i artikel 3.

27 Derudover er sagsøgerne af den opfattelse, at følgende forhold ikke er relevante for bedømmelsen:

- artikel 53, stk. 4, med den begrundelse, at behandlede frø ikke er plantebeskyttelsesmidler, der indeholder GMO'er, og er undtaget fra anvendelsesområdet for artikel 53, uden at der behøves en udtrykkelig undtagelse
- praksis i andre medlemsstater, der tidligere har anvendt artikel 53 til at godkende behandling og såning af bejdsede frø
- den omstændighed, at Kommissionen angiveligt indirekte har godkendt denne praksis eller er i færd med udtrykkeligt at godkende den, med den

begrundelse, at Kommissionen i sidste ende ikke har kompetence til at fortolke EU-retten.

- 28 Subsidiært har sagsøgerne nedlagt påstand om, at Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) skal forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål med henblik på at få fastlagt, om artikel 53 gør det muligt for en medlemsstat at meddele en godkendelse vedrørende markedsføring og såning af frø, der er bejdset med plantebeskyttelsesmidler.

Synspunkter fremført af État belge (den belgiske stat)

- 29 État belge (den belgiske stat) er af den opfattelse, at artikel 53 i forordning nr. 1107/2009 gør det muligt at anvende undtagelsen på behandlede frø, eftersom denne bestemmelses stk. 4 alene udelukker midler indeholdende GMO'er. Denne fortolkning, som angiveligt ligeledes er Kommissionens fortolkning, er i overensstemmelse med praksis i flere medlemsstater, som har anvendt artikel 53 på behandling af frø og på såning.
- 30 Subsidiært har État belge (den belgiske stat) nedlagt påstand om, at Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) skal forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål med henblik på at få fastlagt, om artikel 53 gør det muligt for en medlemsstat at meddele en godkendelse vedrørende behandling, salg eller såning af frø, der er [behandlet] med plantebeskyttelsesmidler, hvis det skønnes nødvendigt på grund af en fare, som ikke kan bekæmpes på nogen anden rimelig måde.

Intervenienternes synspunkter

- 31 CBB har gjort gældende, at markedsføring af et plantebeskyttelsesmiddel på grundlag af artikel 53 i forordning nr. 1107/2009 nødvendigvis omfatter anvendelsen af det pågældende middel. Da artikel 53 ikke sonder mellem de forskellige mulige formål, finder denne bestemmelse anvendelse på såvel behandling af frø med det pågældende middel som markedsføring af frøene. CBB har støttet denne opfattelse på følgende argumenter:
- Begrebet »fare«, som fremgår af artikel 53, indebærer nødvendigvis, at et plantebeskyttelsesmiddel kan anvendes i den hensigt at afværge, at en faktisk trussel bliver til virkelighed, ved at gøre brug af behandlede frø. I modsat fald ville denne bestemmelse ikke have nogen mening, eftersom det ville være nødvendigt at afvente, at afgrøderne blev angrebet, før der kunne ansøges om dispensation.
 - Artikel 53, stk. 4, bestemmer, at plantebeskyttelsesmidler, der indeholder GMO'er, ikke kan være omfattet af en sådan undtagelse. EU-lovgiver har således ønsket, at andre midler, der ikke er udelukket, kan omfattes af en sådan undtagelse.

- 32 CBB har derudover bestridt, at EU-lovgiver skulle have ønsket at underlægge behandlede frø et særligt regelsæt, der ikke er omfattet af artikel 53. Nævnte intervenient har støttet sig på 33. betragtning til forordningen og har i øvrigt gjort gældende, at artikel 49 og artikel 53 ikke indgår i den samme underafdeling i forordningen. Artikel 49 gør det muligt for en medlemsstat at pålægge forbud, mens artikel 53 gør det muligt for en medlemsstat at udstede godkendelser. Den omstændighed, at begge bestemmelser optræder samtidigt, skal forklares ved, at deres materielle område er forskelligt, og ikke ved, at der har været et ønske om at indføre forskellige regelsæt, der vedrører ét og samme emne (nemlig markedsføringstilladelser), men ikke den samme genstand (på den ene side behandlede frø, der er omhandlet i artikel 49, og på den anden side plantebeskyttelsesmidler, der er omhandlet i artikel 53).
- 33 De øvrige intervenienter har i det væsentlige henvist til de af État belge (den belgiske stat) anførte argumenter.

Det eneste anbringendes andet led

Sagsøgernes synspunkter

- 34 Sagsøgerne er af den opfattelse, at den undtagelse, der er fastsat i artikel 53 i forordning nr. 1107/2009, ikke hjemler ret til at godkende anvendelser af plantebeskyttelsesmidler, som Den Europæiske Union udtrykkeligt har forbudt. Den hjemler alene ret til midlertidigt – i nødsituationer – at godkende plantebeskyttelsesmidler, hvis aktivstof ikke eller endnu ikke er blevet vurderet på EU-plan, eller til at godkende midler, hvis aktivstof er godkendt, til formål, der ikke eller endnu ikke er blevet godkendt på nationalt plan. Sagsøgerne har støttet denne opfattelse på følgende argumenter:
- Det fremgår af Kommissionens arbejdsdokument SANCO/10087/2013 af 1. februar 2013 med henblik på anvendelsen af artikel 53, at anvendelsen af denne bestemmelse ikke må bringe formålet om at opnå et højt niveau for beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed i fare, og at medlemsstaterne ved meddelelsen af en godkendelse for et middel, hvis aktivstof ikke er godkendt, skal tage hensyn til nødvendigheden af at »sikre beskyttelsen af både menneskers sundhed og miljøet«.
 - Artikel 53 udgør en undtagelse til artikel 28, hvori det fastsættes, at et plantebeskyttelsesmiddel ikke må markedsføres eller anvendes, medmindre det er godkendt, men ikke til artikel 29, hvorefter en sådan godkendelse gøres betinget af, at aktivstofferne er godkendt, eller til artikel 4, som fastsætter kriterierne for nævnte godkendelse.

- Artikel 53 erstatter næsten ord for ord artikel 8, stk. 4, i Rådets direktiv 91/414/EØF af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler ⁶, men indebærer to væsentlige forskelle:
 - Ved direktivets artikel 8, stk. 4, blev der indført en undtagelse til direktivets artikel 4, hvilken bestemmelse bl.a. gjorde tilladelsen til markedsføring af plantebeskyttelsesmidler betinget af, at aktivstofferne i de pågældende midler var godkendt. Artikel 53 indeholder ingen undtagelse til samme forordnings artikel 29, hvilken bestemmelse opstiller samme betingelse.
 - Direktivets artikel 8, stk. 4, hjemlede udtrykkeligt mulighed for, at der kunne gives tilladelse til markedsføring af midler, der ikke opfyldte betingelserne i direktivets artikel 4. Artikel 53 hjemler ikke en sådan mulighed hvad angår midler, der ikke opfylder betingelserne i artikel 29, heri indbefattet, at aktivstofferne skal være godkendt i henhold til artikel 4.
- Europa-Parlamentets stillingtagen både før og efter vedtagelsen af forordningen indicerer, at fraværet i artikel 53 af en udtrykkelig undtagelse til artikel 29 skyldes et ønske fra EU-lovgivers side. Det kan ikke udledes af 32. betragtning til forordningen – der i ingen henseende er retligt bindende, og som anvender en ordlyd, der er meget forskellig fra ordlyden af artikel 53 – at der blot er tale om en forglemmelse, og at denne bestemmelse skulle indeholde en stiltiende undtagelse til artikel 29.
- Rækkevidden af en formodet stiltiende undtagelse til artikel 29 ville i høj grad være uvis, og ville f.eks. ikke gøre det muligt at tillade anvendelsen af et middel, som tydeligvis ikke er i overensstemmelse med denne bestemmelse og følgelig heller ikke med de kriterier for godkendelse af aktivstoffer, der er fastsat i artikel 4, stk. 3.
- Under alle omstændigheder giver artikel 53 ikke mulighed for at fravige de retsakter, der er vedtaget på grundlag af forordningens artikel 21, stk. 3, og artikel 49, stk. 2, som f.eks. gennemførelsesforordning 2018/784 og 2018/785, der forbyder de anvendelser, som er omhandlet i de anfægtede afgørelser.
- Disse forbud er baseret på en grundig videnskabelig vurdering og er dikteret af forsigtighedsprincippet. En medlemsstat, der ønsker at fravige et sådant forbud, skal under alle omstændigheder basere sig på nye videnskabelige vurderinger eller oplysninger, der kan rejse tvivl om EFSA's konklusioner med hensyn til stoffets farlighed eller den anvendelse, der ligger til grund for det nævnte forbud.

⁶ – EFT 1991, L 230, s. 1.

- 35 Sagsøgerne er af den opfattelse, at enhver anden fortolkning af artikel 53 ville være i strid med det princip om integreret bekæmpelse af skadegørere, der er fastsat i artikel 14 i direktiv 2009/128, og som gør anvendelsen af pesticider betinget af overholdelsen af et subsidiaritetsprincip.
- 36 En fortolkning, der består i at fritage medlemsstaterne fra at overholde kriterierne i forordningens artikel 4, vil nærmere bestemt være i strid med chartrets artikel 35 og 37. En fortolkning, der gør det muligt for den enkelte medlemsstat ensidigt at rejse tvivl om forbud, der er vedtaget på EU-plan, vil til gengæld bringe den effektive virkning af forordning nr. 1107/2009 i fare, idet det fremgår af niende betragtning til nævnte forordning, at denne bør »fastsætte harmoniserede bestemmelser om godkendelse af aktivstoffer og markedsføring af plantebeskyttelsesmidler«.
- 37 Subsidiært har sagsøgerne nedlagt påstand om, at Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) skal forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål med henblik på at få fastlagt, om artikel 53 gør det muligt for en medlemsstat at godkende anvendelser af plantebeskyttelsesmidler, der udtrykkeligt er forbudt i medfør af EU-retten på grund af de risici, der er forbundet hermed for miljøet eller for sundheden.

Synspunkter fremført af État belge (den belgiske stat)

- 38 État belge (den belgiske stat) er af den opfattelse, at der skal sondres mellem bestemmelserne i artikel 4 ff. i forordning nr. 1107/2009 om godkendelse af aktivstoffer og bestemmelserne i artikel 28 og artikel 29 ff. om godkendelse af markedsføring og anvendelse af plantebeskyttelsesmidler.
- 39 Nævnte part mener, at artikel 53 indfører en udtrykkelig undtagelse til det generelle princip, der fremgår af artikel 28, men ligeledes en stiltiende undtagelse til den almindelige godkendelsesprocedure for plantebeskyttelsesmidler i henhold til artikel 29.
- 40 32. betragtning til forordningen, hvoraf det fremgår, at »[m]edlemsstaterne [...] dog undtagelsesvis [bør] kunne godkende plantebeskyttelsesmidler, der ikke opfylder betingelserne i denne forordning, når det er nødvendigt på grund af en fare for eller trussel mod planteproduktionen eller økosystemer, der ikke kan styres med andre rimelige midler«, beviser, at fraværet af en udtrykkelig undtagelse til artikel 29 alene skyldes en forglemmelse, og ikke et ønske fra lovgivers side.
- 41 Denne stiltiende undtagelse til artikel 29 kan anvendes i forbindelse med ethvert plantebeskyttelsesmiddel, hvis aktivstoffer ikke er blevet godkendt på grundlag af forordningen, uagtet om dette skyldes, at godkendelsesproceduren stadig verserer, at visse anvendelser af det pågældende middel ikke er godkendt i henhold til bilaget til gennemførelsesforordning nr. 540/2011, eller at den godkendelse, der eventuelt er blevet meddelt på et givet tidspunkt, er blevet tilbagekaldt.

- 42 Denne fortolkning følger af Kommissionens faste praksis, den er i overensstemmelse med ordlyden af artikel 53, og den er hverken i strid med chartret, med det princip om integreret bekæmpelse af skadegørere, som er fastsat i direktiv 2009/128, eller med den effektive virkning af forordning nr. 1107/2009.
- 43 État belge (den belgiske stat) har derudover påberåbt sig dom af 17. oktober 2013, Sumitomo Chemical (C-210/12, EU:C:2013:665), hvoraf den har udledt, at undtagelsesordningen i artikel 53 ikke kræver af medlemsstaterne, at de foretager en videnskabelig risikovurdering forud for udstedelsen af en tilladelse af denne art, og har gjort gældende, at de ansøgninger om dispensation i henhold til artikel 53, som den har fået forelagt, har været genstand for en vurdering og en meget detaljeret videnskabelig undersøgelse.
- 44 Subsidiært har État belge (den belgiske stat) nedlagt påstand om, at Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) skal forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål med henblik på at få fastlagt, om artikel 53 gør det muligt for en medlemsstat at tillade, at plantebeskyttelsesmidler markedsføres med henblik på en begrænset, kontrolleret anvendelse i forbindelse med formål, der ifølge bilaget til forordning nr. 540/2011 ikke er godkendt, eller endog er forbudte, hvis det skønnes nødvendigt på grund af en fare, som ikke kan bekæmpes på nogen anden rimelig måde.

Intervenienternes synspunkter

- 45 CBB er af den opfattelse, at artikel 53 i forordning nr. 1107/2009 udgør en undtagelse ikke alene til artikel 28, men ligeledes til den almindelige godkendelsesprocedure for plantebeskyttelsesmidler i henhold til artikel 29 og følgelig også til kriterierne for godkendelse af aktivstoffer i henhold til artikel 4, stk. 3. Artikel 53 gør det således muligt at godkende anvendelser af plantebeskyttelsesmidler, som Den Europæiske Union udtrykkeligt har forbudt, og ikke kun af midler, hvis aktivstof ikke eller endnu ikke er blevet vurderet på EU-plan. Nævnte intervenient har støttet sin opfattelse på følgende argumenter:
- Forordning nr. 1107/2009 er den eneste EU-retsakt, hvori der sondres mellem begreberne »godkendt aktivstof« og »ikke-godkendt aktivstof«.
 - Ikke-godkendte aktivstoffer er dem, der ikke opfylder betingelserne for godkendelse i henhold til artikel 4, hvilket på en gang omfatter stoffer, der endnu ikke er blevet vurderet, og stoffer, der er blevet vurderet og er blevet forbudt.
 - Farligheden ved de stoffer, der er blevet vurderet, er kendt, mens farligheden ved de stoffer, der ikke eller endnu ikke er blevet vurderet, i sagens natur er ukendt.
 - Myndigheder, der modtager en ansøgning om dispensation i henhold til artikel 53, kan tage stilling til et stof, der er blevet vurderet og er blevet

forbudt, på et velinformeret grundlag, hvilket ikke er tilfældet, såfremt der er tale om et stof, der ikke eller endnu ikke er blevet vurderet.

- 46 De øvrige intervenienter har i det væsentlige henvist til de af État belge (den belgiske stat) anførte argumenter.

Det eneste anbringendes tredje led

Sagsøgernes synspunkter

- 47 Sagsøgerne er af den opfattelse, at de anfægtede godkendelser er blevet udstedt forebyggende med henblik på at opfylde et krav om økonomisk rentabilitet, og at de ikke overholder betingelserne for anvendelse af artikel 53 i forordning nr. 1107/2009 med hensyn til, at der skal være tale om uopsættelighed, der skal foreligge særlige omstændigheder, og der skal være mangel på rimelige alternativer.
- 48 For så vidt angår uopsætteligheden har sagsøgerne gjort følgende gældende:
- Uopsætteligheden nævnes kun i overskriften til artikel 53. Domstolen har imidlertid altid lagt vægt på bestemmelsernes overskrift med henblik på fortolkningen af deres betydning og rækkevidde. I dom af 17. oktober 2013, *Sumitomo Chemical*, C-210/12 (EU:C:2013:665), benævner Domstolen desuden dispensationer »nødtilladelser til markedsføring«.
 - De anfægtede afgørelser blev truffet den 19. oktober og den 7. december 2018, mens de pågældende afgrøder endnu ikke var sået. Der var således endnu ingen forekomst af de omhandlede parasitter.
 - I ansøgningerne om godkendelse vedrørende *Cruiser 600 FS* anerkendes det, at man ikke på forhånd kan have kendskab til, hvor parasitangreb kan forekomme.

De anfægtede afgørelser er således ikke begrundet i uopsættelighed.

- 49 For så vidt angår de særlige omstændigheder har sagsøgerne gjort følgende gældende:
- Parasitangreb er nøje forbundet med de pågældende afgrøder og kan forekomme hvert år. Landbrugerne står til stadighed over for en moderat forekomst af de parasitter, der er omhandlet i de anfægtede afgørelser.
 - Risikoen for spredning af disse parasitter er en logisk og forudsigelig konsekvens af en landbrugspraksis, som ikke er tvingende nødvendig.
 - Den omstændighed, at en parasitforekomst er sandsynlig, er ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at landbrugsudbytterne er i fare for at lide betydelig skade. Omfanget af den sandsynlige skade afhænger af, hvor

tidligt en sådan forekomst indtræffer, og hvor stor en mængde parasitter der kan konstateres eller i det mindste påregnes. De tal, som intervenienterne har fremlagt i denne forbindelse, hidrører ikke fra uafhængige studier, de er ikke overbevisende, og de overvurderer, hvor alvorlige følgerne af parasitangreb er.

De anfægtede afgørelser er således ikke begrundet i en konkret uopsættelighed.

50 For så vidt angår manglen på rimelige alternativer har sagsøgerne gjort følgende gældende:

- Ingen lande, der befinder sig i samme klimazone som Belgien, har meddelt dispensationer, der svarer til de anfægtede afgørelser, hvilket imidlertid ikke har haft nogen indvirkning på udbytterne for 2019.
- Den politiske rådgiver for Vlaams Gewest (regionen Flandern, Belgien) har anført, at der bestemt findes (kemiske) alternativer, som er tilgængelige i Belgien, selv om landbrugerne endnu ikke er fortrolige med disse.
- Institut royal belge pour l'amélioration de la betterave (almennyttig videnskabelig forening for sukkerroeforædling, Belgien) har henledt sukkerroeavlernes opmærksomhed på, at der findes alternative insekticider. De oplysninger, der er tilgængelige på nævnte forenings hjemmeside, viser, at 70-85% af sukkerroeavlerne i 2019 besluttede ikke at anvende frø behandlet med neonicotinoider, og at disse alternativer viste sig at være effektive.
- Alternativerne omfatter økologisk landbrug, der slet ikke anvender syntetiske pesticider, såvel som en kombination af vekseldrift og andre effektive insekticider.
- En anvendelse af artikel 53 kan under alle omstændigheder ikke blot begrundes med, at der ikke findes rimelige alternativer, eller at de alternative metoder er økonomisk mindre gunstige. Hvis det tillades medlemsstaterne at forlænge godkendelsen af et plantebeskyttelsesmiddel, der er forbudt på EU-plan, alene med den begrundelse, at der ikke findes alternativer, som kan konkurrere med det pågældende middel hvad angår ydelse, fratages forbuddet enhver betydning.
- Det fremgår endvidere af ordlyden af artikel 53, at den omstændighed, at der ikke findes nogen anden rimelig måde at bekæmpe parasitter på, ikke i sig selv er ensbetydende med, at der er påvist særlige, uopsættelige omstændigheder.

51 For så vidt endelig angår den forholdsvise betydning af de økonomiske hensyn har sagsøgerne gjort følgende gældende:

- État belge (den belgiske stat) lod sig nøje med de irrelevante argumenter, der var anført i ansøgningerne om dispensation i henhold til artikel 53, selv om den var i sin ret til at afkræve ansøgerne supplerende redegørelser eller foretage en egentlig videnskabelig undersøgelse, der ikke afhang af, hvor sandsynlige de påberåbte udbyttetab var.
- Det fremgår af ottende betragtning til forordningen, at denne »har til formål at sikre et højt niveau for beskyttelse af både menneskers og dyrs sundhed og miljøet og samtidig at sikre, at Fællesskabets landbrug er konkurrencedygtigt. [...] Forsigtighedsprincippet bør anvendes [...]«. Det fremgår af forordningens artikel 1, stk. 4, at »[forordningens] bestemmelser understøttes af forsigtighedsprincippet [...]«.
- Det præciseres i Kommissionens arbejdsdokument af 1. februar 2013, at ansøgninger om dispensation i henhold til artikel 53, der »alene er baseret på industriens interesser, bør afvises«.

Selv om de økonomiske hensyn er relevante, har EU-lovgiver således valgt at tillægge værdien af de sundheds- og miljømæssige hensyn større betydning. État belge (den belgiske stat) har lagt en modstridende tilgang til grund.

- 52 Subsidiært har sagsøgerne nedlagt påstand om, at Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) skal forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål med henblik på at få fastlagt, hvorvidt:
- formuleringen »nødsituationer« omfatter situationer, hvor en fare, der ikke med sikkerhed opstår, endnu ikke er opstået
 - formuleringen »særlige omstændigheder« omfatter situationer, der er tæt forbundet med en bestemt landbrugspraksis, og som hovedsageligt avlere, der anvender denne praksis, er udsat for, som f.eks. risikoen for spredning af skadelige insekter i afgrøder, som disse insekter naturligt er knyttet til
 - formuleringen »som ikke kan bekæmpes på nogen anden rimelig måde« omfatter manglen på metoder, der på kort sigt sikrer landbrugeren et udbytte, et omkostningsniveau og en arbejdstid, der svarer til, hvad der forbindes med anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler, for hvilke der kræves en godkendelse.

Synspunkter fremført af État belge (den belgiske stat)

- 53 État belge (den belgiske stat) har påberåbt sig dom af 17. oktober 2013, Sumitomo Chemical (C-210/12, EU:C:2013:665), og er af den opfattelse, at anvendelsen af artikel 53 i forordning nr. 1107/2009 hverken er betinget af, at der er tale om en nødsituation, at der foreligger særlige omstændigheder, eller at der er mangel på rimelige alternativer.

- 54 Formålet med undtagelsen er at imødegå en fare, som ikke kan bekæmpes på nogen anden rimelig måde. Det er derfor ikke relevant at undersøge, om den fare, der er påvist, er forudsigelig eller ej, eller hvorvidt forekomst af parasitangreb er nøje forbundet med de pågældende afgrøder.
- 55 État belge (den belgiske stat) har gjort gældende, at godkendelsesudvalget systematisk overvejede alternative foranstaltninger til anvendelsen af de omhandlede stoffer, og at det baserede sig på eksperternes udtalelser, da det fastslog, at der ikke fandtes rimelige alternativer til bekæmpelse af de parasitter, der blev påvist i de anfægtede afgørelser.
- 56 Subsidiært har État belge (den belgiske stat) nedlagt påstand om, at Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) skal forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål med henblik på at få fastlagt, dels om artikel 53 kun omfatter situationer, hvor det på det tidspunkt, hvor en undtagelsesforanstaltning vedtages, er umuligt at forudse faren, dels om formuleringen »som ikke kan bekæmpes på nogen anden rimelig måde« gør det muligt at sikre, at Fællesskabets landbrug er konkurrencedygtigt i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i ottende betragtning til forordningen.

Intervenienternes synspunkter

- 57 CBB har gjort gældende, at artikel 53 i forordning nr. 1107/2009 ikke kræver, at det påvises, at der foreligger uopsættelighed eller usædvanlige omstændigheder. Disse begreber er sammenfaldende med påvisningen af, at der foreligger »en fare for eller trussel mod planteproduktionen eller økosystemer, der ikke kan styres med andre rimelige midler«. I den foreliggende sag er det påvist, at der foreligger særlige omstændigheder, der begrundet en undtagelsesforanstaltning på grund af en fare, som ikke kan styres med andre rimelige midler.
- 58 De øvrige intervenienter er af den opfattelse, at sagsøgerne har baseret sig på økologisk landbrug for at påvise, at der findes alternativer, men at denne metode ikke tilbyder en effektiv løsning i det foreliggende tilfælde.

IV. Vurdering fra Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager)

- 59 Parterne fortolker anvendelsesområdet for artikel 53 i forordning nr. 1107/2009 og betingelserne for anvendelse af denne bestemmelse forskelligt.
- 60 Anvendelsen af artikel 53 gør sig ikke gældende med så stor selvfølgelighed, at den ikke giver anledning til nogen rimelig tvivl.
- 61 Særligt sagsøgerne har anmodet Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) om at forelægge Domstolen en række præjudicielle spørgsmål, der forekommer relevante, og som vedrører fortolkningen af flere begreber i denne bestemmelse.

- 62 Domstolen har ikke tidligere fortolket disse begreber. Den anmodes derfor ved en præjudiciel forelæggelse om at foretage en sådan fortolkning.

V. Præjudicielle spørgsmål

1. »Skal artikel 53 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1107/2009 af 21. oktober 2009 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler og om ophævelse af Rådets direktiv 79/117/EØF og 91/414/EØF fortolkes således, at en medlemsstat under visse betingelser kan meddele en godkendelse vedrørende behandling, salg eller såning af frø, der er behandlet med plantebeskyttelsesmidler?
2. Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, kan førnævnte artikel 53 da under visse betingelser finde anvendelse på plantebeskyttelsesmidler, der indeholder aktivstoffer, for hvilke det gælder, at markedsføring eller anvendelse heraf er begrænset eller forbudt på Den Europæiske Unions område?
3. Omfatter de »særlige omstændigheder«, der kræves efter førnævnte forordnings artikel 53, situationer, for hvilke det gælder, at det ikke er sikkert, men kun sandsynligt, at der opstår en fare?
4. Omfatter de »særlige omstændigheder«, der kræves efter førnævnte forordnings artikel 53, situationer, for hvilke det gælder, at det er forudsigeligt, sædvanligt og endog tilbagevendende, at der opstår en fare?
5. Skal formuleringen »som ikke kan bekæmpes på nogen anden rimelig måde«, der anvendes i førnævnte forordnings artikel 53, fortolkes således, at denne formulering, henset til ordlyden af ottende betragtning til forordningen, tillægger dels den omstændighed at sikre et højt niveau for beskyttelse af både menneskers og dyrs sundhed og miljøet, dels den omstændighed at sikre, at Fællesskabets landbrug er konkurrencedygtigt, lige stor betydning?«